

Im Anschluss an die Darstellung der Typen betrachten wir in Kapitel 10.2 – um kein allzu statisches Bild zu zeichnen und die Chancen und Risiken von Veränderungen aufzuzeigen –, in welcher Weise sich Personalräte typischerweise verändern und skizzieren sechs Muster des Wandels von Personalratstypen. Diese Wandlungsmuster sind

1. gradueller Wandel,
2. interner Konflikt,
3. Erosion,
4. Anerkennungskampf,
5. Anpassung und
6. Neuanfang.

10.1 Typologie der Personalräte

Tabelle 31 stellt eine Übersicht zur Typologie der Personalräte dar.

10.1.1 Die anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht (Typ 1)

Der erste Personalratstypus wird vollständig oder zumindest stark von den Mitgliedern einer Gewerkschaft dominiert – meist von ver.di, mitunter auch von Komba –, weil alle oder die überwiegende Zahl der Personalratsmitglieder Mitglied dieser Gewerkschaft sind. In der Regel ist die Zusammenarbeit mit der Dienststellenleitung kooperativ, die akzeptiert, dass der Personalrat seine Funktion im Interesse der Beschäftigten wahrnimmt sowie gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen respektiert, aber versucht, diese im Interesse der Beschäftigten umzusetzen.

Dass Interessenunterschiede zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten – prinzipiell inklusive der Beamtinnen und Beamten – bestehen, ist beiderseits grundsätzlich anerkannt. Konflikte kommen vor und werden gewöhnlich in geregelten Bahnen ausgetragen. Dass der Personalrat bzw. dessen Mitglieder in ihrer Rolle als Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter in Tarifrunden Stellung beziehen und die Mobilisierung bei Streiks unterstützen, ist selbstverständlich.

Personalräte dieses Typs erfüllen darüber hinaus wichtige Funktionen für die Gewerkschaft bei der Rekrutierung von Mitgliedern und als De-facto-

Tabelle 31: Typologie der Personalräte

Typen Merkmale	Typ 1: Anerkannte gewerk- schaftsorientierte Schutzmacht	Typ 2: Mitgestaltender Modernisierer
Strategie, Ziele und Inhalte	Schutz von Beschäftigteninteressen	Mitgestaltung
Interne Interaktion	Team	Team
Interaktion mit dem Arbeitgeber	Kooperation und Konflikt	Kooperation und Anerkennung
Interaktion mit Beschäftigten	Repräsentation (und Partizipation)	Repräsentation (und Partizipation)
Interaktion mit Gewerkschaften	ausgeprägt, meist wechselseitig; Mitgliederlogik	kommt häufig vor; z. T. wechselseitig, z. T. Austauschlogik
Interaktion mit Politik	kommt öfter vor	Ausnahme
Interaktion mit Gesellschaft	gelegentlich	sehr selten

Repräsentantinnen und -Repräsentanten vor Ort. Inhaltlich kümmert sich ein solcher Personalrat im Rahmen seiner Möglichkeiten um alle Themen, bei denen Interessen der Beschäftigten verletzt oder konkrete Verbesserungen erreicht werden können, etwa Arbeitszeitregelungen, Überlastungsanzeigen, Eingruppierungsfragen und Datenschutz.

Das Ausmaß an Konflikten mit dem Arbeitgeber kann variieren; gewöhnlich sind diese aber nicht so gravierend, dass dem Personalrat arbeitgeberseitig die grundsätzliche Legitimität aberkannt und die soziale Anerkennung entzogen würde.

Vor allem in Westdeutschland liegt der Aufbau eines Personalrats als »anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht« in vielen Fällen lange zurück, sodass seine aktuellen Mitglieder keine Aufbauarbeit mehr zu leisten hatten. Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern finden sich bei diesem Typ aber mitunter noch Personalratsmitglieder, die am Neu-

Typ 3: Regelorientierte Kontrollinstanz	Typ 4: Parlamentarisierte Personalrat	Typ 5: Vermittler und Kümmerer	Typ 6: Ignorierter Personalrat
Kontrolle der Regeleinhaltung	divergierend	Ausgleich, Hilfe, Vermittlung	variierend, eher fehlend
Gremium ^{a)}	Parlament	divergierend	unklar
Kooperation und Konflikt	variierend	Zugehörigkeit, Mediation	marginal
Repräsentation	Krise der Repräsentation	Betreuung	marginal
variierend; primär Austauschlogik	oft ausgeprägt, aber kompetitiv	kommt vor, eher marginal	meist fehlend
fehlend	selten, divergierend	fehlend	fehlend
fehlend	sehr selten	fehlend	fehlend

Anmerkung: a) Mit »Gremium« ist hier ein Personalrat gemeint, der sich weder nach Listen fraktioniert noch einen sozialen Zusammenhang ausbildet, der als »Team« verstanden werden kann

Quelle: eigene Erhebung (qualitativ und standardisiert)

anfang (Wandlungsmuster 6) eines solchen vertretungsstarken Personalrats beteiligt waren, der dort frühestens mit der Wende erfolgen konnte.

Der Typus der »anerkannten gewerkschaftsorientierten Schutzmacht« weist eine gewisse Ähnlichkeit mit der »traditionellen Interessenvertretung« von Greifenstein und Kißler (2002, S. 41 f.) auf. Primär geht es bei den Typen zwar um Schutzaufgaben, die die »traditionelle Interessenvertretung« aber in Reaktion auf das Arbeitgeberhandeln verfolgt, während unser Typ 1 sich nicht nur »reaktiv« auf die Schutzinteressen der Belegschaft konzentriert.

Auch wenn Schutzaufgaben im Mittelpunkt stehen, handelt es sich zumindest in größeren Städten, wo dieser Typus hauptsächlich vorkommt,

oft um Personalräte, auf die neue Steuerungsmodelle nicht ohne Einfluss geblieben sind. Mitunter haben sie sogar eine Phase als »progressive Interessenvertretung« (Greifenstein/Kißler 2002, S. 41) oder »Co-Manager« (Minssen/Riese 2007) hinter sich, haben sich aber – im Einklang mit Diskussionen bei ver.di – aus Enttäuschung über die Folgen der Privatisierungs- und Sparpolitik wieder von einer solchen Orientierung verabschiedet.

Nach inzwischen fast drei Jahrzehnten Verwaltungsreform und New Public Management (NPM) bzw. Neuem Steuerungsmodell (NSM), aber auch nach vier Jahrzehnten rückläufiger gewerkschaftlicher Organisationsgrade spricht heute wenig dafür, einen Personalratstyp noch als »traditionell« zu bezeichnen. Mitunter stellt ein solcher Personalrat als gewerkschaftsorientierte Schutzmacht sogar eine Art Post-NSM-Typus dar, der einen Prozess der reflexiven Modernisierung durchlaufen hat. In jedem Fall hat ein solcher Personalrat heute eine Geschichte gradueller Modifikation hinter sich, weil er ansonsten seine Anerkennung beim Arbeitgeber, aber auch bei den Beschäftigten eingebüßt hätte.

58 Prozent der Personalräte halten eine Rollenbeschreibung als »Kontroll- und Schutzorgan für die Interessen der Beschäftigten« für vollkommen zutreffend (s. o. Abbildung 12); 33 Prozent können dieser Charakterisierung immerhin in der Tendenz etwas abgewinnen. Darunter sind jedoch auch Personalräte, die weder regelmäßig mit Gewerkschaften kooperieren noch sich selbst als anerkannt oder hoch anerkannt beschreiben. Die Anzahl der Personalräte, die sich sowohl als Kontroll- und Schutzorgan als auch als von der Dienststellenleitung anerkannt sehen und zudem regelmäßig mit Gewerkschaften zusammenarbeiten, liegt bei 12 Prozent aller befragten Personalräte.

Damit ist der Anteil dieses Typus zwar nicht exakt bestimmt, da alle Angaben auf der Perspektive der Befragten beruhen, doch zumindest als Untergrenze des Vorkommens dürfte dieser Prozentwert gut getroffen sein. Zugleich bleibt festzuhalten, dass die Kontroll- und Schutzfunktion auch bei den meisten anderen Personalratstypen eine mehr oder weniger große Rolle spielt. Typischerweise kommt das Selbstverständnis von Personalräten als Kontroll- und Schutzorgan in größeren Kommunalverwaltungen vor (siehe Tabelle 32), die starke gewerkschaftliche Unterstützung erfahren.

Tabelle 32: Selbstverständnis von Personalräten als Kontroll- und Schutzorgan nach Verwaltungsgröße

Beschäftigtenzahl	1–100	101–200	201–500	501–1000	>1000
Rolle als »Kontroll- und Schutzorgan für die Interessen der Beschäftigten« trifft voll zu	45 %	53 %	58 %	66 %	73 %

Anmerkung: n = 322

Quelle: eigene Erhebung

Manchmal, aber längst nicht immer, weisen Personalräte vom Typ 1 eine Vorgeschichte in einem sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Kontext auf und gelegentlich nutzen sie die Chance, politische Entscheidungen durch politische Nähe zum (Ober-)Bürgermeister bzw. zur (Ober-)Bürgermeisterin oder durch Kontakte zu Ratsfraktionen im Interesse der Beschäftigten zu beeinflussen.

Eine gute Haushaltslage stärkt die Durchsetzungskraft des Personalrats, ist jedoch keine zwingende Voraussetzung für diesen Typus. Die Beziehung zur Gewerkschaft ist meist auch für einzelne Personalratsmitglieder eine Quelle der sozialen Anerkennung, insbesondere für Vorsitzende, die nicht selten auch in lokalen oder regionalen Gewerkschaftsvorständen oder Tarifkommissionen zu finden sind.

Gewerkschaftsmitgliedschaft wird bei diesem Personalratstypus mehr oder weniger erwartet. Neue Personalratsmitglieder sind entweder bereits gewerkschaftlich organisiert oder werden spätestens nach der Wahl an die Gewerkschaftsmitgliedschaft herangeführt. Vor dem Hintergrund abnehmender gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen erodiert dieser Typus zwar, kann sich aber gelegentlich auch auf eine wieder wachsende Akzeptanz gewerkschaftlicher Orientierung stützen.

Soweit dieser Personalratstypus intakt ist, passt das Wandlungsmuster »gradueller Wandel« zu ihm (Muster 1). Soweit er an Anerkennung verliert – etwa weil es innerhalb oder außerhalb des Personalrats einen Sachkonflikt oder einen Konflikt um Führungsstile gibt, der zu verschiedenen Haltungen in der Belegschaft führt – kann auch das Wandlungsmuster »interner Konflikt« auftreten (Muster 2). Ist das Nachfolgemanagement wenig erfolgreich, etwa vor dem Hintergrund eines abnehmenden Interesses

an Gewerkschaft und Interessenvertretung, ist auch das Wandlungsmuster »Erosion« nicht ausgeschlossen (Muster 3).

10.1.2 Der mitgestaltende Modernisierer (Typ 2)

Von der »anerkannten gewerkschaftsorientierten Schutzmacht« (Typ 1) unterscheidet sich der Typus des »mitgestaltenden Modernisierers« zum einen dadurch, dass er sich gegenüber der Dienststelle in stärkerem Maße als Initiator und Modernisierer versteht. Zum anderen kommt eine ausgeprägte gewerkschaftliche Orientierung zwar auch bei diesem Typus vor, ist für diesen aber nicht konstitutiv. Bei starker gewerkschaftlicher Orientierung nehmen Personalräte dieses Typs oftmals auch im gewerkschaftlichen Kontext die Rolle des Modernisierers ein, zumindest ihrem Selbstverständnis nach.

In jedem Fall möchte dieser Personalratstypus die Verwaltung auf die Höhe der Zeit bringen – oft auch gemeinsam mit der Dienststellenleitung – und erhofft sich davon sowohl eine höhere Anerkennung des öffentlichen Dienstes bei den Bürgerinnen und Bürgern als auch positive Effekte für das Volumen der öffentlichen Dienstleistungserbringung, die Motivation der Beschäftigten sowie die Sicherheit und Qualität der Arbeitsplätze. Manche Personalräte dieses Typs sehen sich angesichts nicht ganz so flexibler Verwaltungsspitzen auch als die eigentliche Avantgarde der Modernisierung, obwohl sie diesen Anspruch angesichts ihrer begrenzten Möglichkeiten nicht wie intendiert einlösen können.

Thematisch will dieser Personalratstypus heute weniger als früher auf dem Feld der Organisationsreformen gestalterisch tätig sein, im Fokus steht vielmehr die Digitalisierung. Dabei geht es Typ 2 im Gegensatz zu Typ 1 nicht primär um Datenschutz, sondern darum, die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen voranzubringen, um die Effizienz im Interesse von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Beschäftigten zu steigern.

Der Personalratstypus des »mitgestaltenden Modernisierers« ähnelt dem in der bisherigen Literatur angesprochenen Typ der »progressiven Interessenvertretung« bzw. des »Co-Managers«, doch ist er nicht identisch mit diesen früheren Typen, bei denen die Hoffnungen der frühen Verwaltungsreformen – vor deren Umschlag in die Politik der Austerität – noch eine entscheidende Rolle spielten. Die Modernisierungseuphorie hat unter den zurückliegenden Erfahrungen gelitten und der Versuch, die Beschäftigten vor den Folgen von Privatisierung, Ausgliederung und Sparpolitik zu schützen,

ist bei vielen, insbesondere gewerkschaftsorientierten Personalräten dieses Typs zu einem relevanten Teil der Personalratsaufgaben geworden.

Auch weniger stark gewerkschaftlich orientierte Personalräte, die die Modernisierung ihrer Verwaltungen heute mitgestalten wollen, handeln vor dem Hintergrund der früheren Erfahrungen von Sparpolitik und Personalabbau. Obwohl dieser Hintergrund nicht mehr überall präsent bzw. durch neue Erfahrungen überlagert worden ist, ist er bei vielen Personalräten noch wirksam. Die Differenzierung zwischen reaktiver Schutzpolitik und aktivem Co-Management ist deshalb heute weniger trennscharf als in der Vergangenheit, da sich Typ 1 und Typ 2 infolge der beschriebenen Erfahrungen ähnlicher geworden sind.

Der demografische Wandel und der damit verbundene Arbeits- und Fachkräftemangel bietet inzwischen nicht nur eine Chance, dass sich strukturelle Machtressourcen zugunsten der Personalräte verschieben, sondern trägt auch dazu bei, dass unter Personalräten nicht mehr die Befürchtung vorherrscht, dass Rationalisierungseffekte durch Digitalisierung einen starken Personalabbau zur Folge haben könnten. Derzeit verzögert sich die Digitalisierung in den Kommunen oft gerade wegen des Mangels an IT-Spezialistinnen und -Spezialisten, was manche Personalräte der Typen 1 und 2 bisweilen dazu nutzen, sich für eine bessere Ausstattung und Bezahlung in den IT-Bereichen einzusetzen.

Die beiden bisher betrachteten Personalratstypen sind überwiegend kooperativ orientiert und werden von der Arbeitgeberseite respektiert, was insbesondere auf den »mitgestaltenden Modernisierer« zutrifft. Allerdings sind beide Typen auch bereit, in Einzelfällen temporäre Konflikte einzugehen, weshalb das klassische Begriffspaar »kooperativ versus konfliktorientiert« – das auch in der Betriebsratsforschung nicht immer als Gegensatz betrachtet wird – nicht zur Differenzierung zwischen den beiden Typen beiträgt.

Personalräte, bei denen Konfliktorientierung von größerer Bedeutung ist, finden sich ausgesprochen selten und selbst bei Personalräten, zu deren strategischem Arsenal auch das Eingehen von Konflikten gehört, dominiert die Kooperation. Zentral sind Konflikte, wenn sich Personalräte in der Phase des »Anerkennungskampfs« befinden (Wandlungsmuster 4), d. h. die Voraussetzungen für eine akzeptable Form der Kooperation noch etablieren müssen.

Zumindest terminologisch lässt sich das Selbstbild als Management auf Arbeitgeberseite und Co-Management auf Personalratsseite gelegentlich

auch in Kommunen finden, schließlich ist auch das Selbstverständnis von Personalräten nicht unbeeinflusst von sozialwissenschaftlichen Konstruktionen geblieben. Dennoch sind beide Kategorien im öffentlichen Dienst nicht wirklich angemessen, nicht zuletzt, weil sowohl die Kommunalverwaltung als auch der Personalrat in starkem Maße an rechtliche Vorgaben gebunden sind. Der Begriff des Co-Managements scheint uns zu stark an Unternehmen und die Betriebsratsforschung angelehnt und zudem eher zeittypisch geprägt.

8 Prozent der Personalräte geben an, dass eine Charakterisierung als »Mitgestalter, der möglichst überall mitwirkt und sich überall einmischt« auf sie voll zutrifft (s. o. Abbildung 12), aber von diesen arbeiten nur 14 Prozent regelmäßig mit Gewerkschaften zusammen. Weitere 28 Prozent der Personalräte halten diese Rollenbeschreibung für eher zutreffend; auch von diesen arbeiten weniger als ein Fünftel regelmäßig mit Gewerkschaften zusammen.

Damit ist die Verbindung der Gewerkschaften zu diesem Typus – anders als wir dies vor dem Hintergrund früherer Erfahrungen vermutet hätten – keineswegs besonders eng. Wahrscheinlich tritt der Typus des »mitgestaltenden Modernisierers« heute weniger in Gewerkschaftsnähe auf, weil ver.di inzwischen eine gewisse Distanz zu Verwaltungsreformen eingenommen hat und weil die Modernitätsidee sich allmählich – sozusagen in einer Art Trickle-down-Effekt – auch unter Personalräten kleinerer Kommunen verbreitet (siehe Tabelle 33).

Tabelle 33: Selbstverständnis von Personalräten als Mitgestalter nach Verwaltungsgröße

Beschäftigtenzahl	1–100	101–200	201–500	501–1000	> 1000
Rolle als »Mitgestalter, der möglichst überall mitwirkt und sich überall einmischt« – trifft voll zu ^{a)}	6 %	6 %	7 %	11 %	14 %
Rolle als »Mitgestalter, der möglichst überall mitwirkt und sich überall einmischt« – trifft eher zu ^{b)}	33 %	23 %	27 %	25 %	38 %

Anmerkungen: a) n = 45; b) n = 154

Quelle: eigene Erhebung

Gleichwohl tritt auch dieser Typus eher in größeren Kommunen auf, denn intensive Mitgestaltung wird durch Freistellungen erheblich erleichtert und oft erst ermöglicht. Personalräte dieses Typs erfahren eine oftmals hohe Anerkennung durch die Arbeitgeberseite, da sie gewöhnlich eine mit der Dienststellenleitung kompatible Herangehensweise haben und es ihnen nicht nur um die Interessen der Belegschaft, sondern auch um eine optimierte Funktionserfüllung bei der Erbringung kommunaler Dienstleistungen geht. Dies gilt zumindest, solange der Personalrat in seinem Bemühen, Avantgarde zu sein, die Arbeitgeberseite nicht zu sehr unter Druck setzt, was aber ohnehin nur in Ausnahmefällen gelingt.

Typ 2 steht zwar in geringerem Maße als Typ 1 in sozialdemokratisch-gewerkschaftlicher Tradition, doch gute Beziehungen zum politischen Bereich – also den Ratsfraktionen und dem (Ober-)Bürgermeister bzw. der (Ober-)Bürgermeisterin – erleichtern auch dem »mitgestaltenden Modernisierer« die Arbeit. Gelegentlich ist auch eine Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft wichtig, zum einen als Quelle des Wissens durch Schulung und Beratung, zum anderen auch als Feld der eigenen sozialen Anerkennung.

Eine gute Haushaltslage eröffnet diesem Personalratstypus Gestaltungsspielräume und er hat gerade dann gute Chancen auf Anerkennung durch den Arbeitgeber, wenn dieser Unterstützung benötigt, weil es ihm schwerfällt, die Akzeptanz der Beschäftigten für Veränderungen zu gewinnen. Dies ist ein aus den Arbeitsbeziehungen in der Privatwirtschaft bekannter Effekt.

Mitgestaltende Modernisierungspolitik birgt für Personalräte das Risiko, dass sich Kritik der Beschäftigten an den negativen Auswirkungen von Veränderung oder auch generelle Vorbehalte gegenüber Modernisierung nicht nur gegen die Dienststellenleitung, sondern auch gegen den Personalrat richten. Wenn die Beschäftigten dem Personalrat Erfolglosigkeit oder »Kungelei« und »Mittäterschaft« zum Vorwurf machen, kann dies auch dazu führen, dass das Interesse der Beschäftigten an der Personalratsarbeit schwindet (Wandlungsmuster 3: Erosion) oder auch Opposition auf den Plan rufen (Wandlungsmuster 2: interner Konflikt).

Das Auftreten einer Opposition muss nicht immer eine inhaltliche Alternative bedeuten, vielmehr kann ein Konflikt auch die Form eines Generationenkonflikts annehmen oder lediglich durch die Forderung von mehr Distanz zwischen Personalrat bzw. dessen Vorsitz und (Ober-)Bürgermeister bzw. (Ober-)Bürgermeisterin auftreten. Nach einem Generations-

wechsel ist es durchaus möglich, dass der bisherige Typus fortgeführt wird (Rückkehr zu Typ 2), oder auch, dass ein Übergang zur »anerkannten gewerkschaftsorientierten Schutzmacht« (Typ 1) stattfindet.

Möglich ist aber auch, dass ein solcher Konflikt nicht überwunden wird, sondern sich als eine Art Dauerzustand etabliert, was insbesondere dann geschieht, wenn sich ein Konflikt in Form konkurrierender Listen institutionalisiert. Falls es sich dabei nicht nur um freie, sondern auch um gewerkschaftlich unterschiedlich orientierte Listen handelt, ist das Risiko einer dauerhaften Institutionalisierung des Konflikts in Form einer »Parlamentarisierung« des Personalrats besonders hoch (Übergang zu Typ 4). In einem weiteren Schritt ist dann eine generelle Schwächung des Personalrats nicht auszuschließen (Wandlungsmuster 3: Erosion); auch gradueller Wandel (Wandlungsmuster 1) ist möglich.

10.1.3 Der Personalrat als regelorientierte Kontrollinstanz (Typ 3)

Einen dritten Personalratstypus nennen wir regelorientierte Kontrollinstanz, und zwar vor dem Hintergrund, dass das Arbeitsfeld von Personalräten in starkem Maße rechtlich geprägt ist und sie viele Entscheidungen gemeinsam mit dem Arbeitgeber zu treffen bzw. zahlreiche Vorentscheidungen des Arbeitgebers zu kontrollieren haben. Da allein die Fülle an Entscheidungen einen erheblichen Aufwand bedeuten kann, orientieren manche Personalräte ihre Arbeitsweise in starkem Maße an der Abarbeitung von Arbeitgebervorlagen entlang der gesetzlichen oder tarifvertraglichen Regelungen.

Über die zweifelsfreie Legitimität einer primär regelorientierten Personalratspolitik hinaus bietet eine solche Arbeitsweise bei etlichen Entscheidungen – etwa bei Eingruppierungen und Einstufungen – auch den Vorteil, dass keine ausgeprägte Einzelfallbetrachtung erfolgen muss, weil alle Beschäftigten denselben Regeln unterworfen sind. Damit kann nicht nur eine juristische Legitimation, sondern auch eine Legitimität durch Gleichbehandlung, mithin ein gewisses Maß an Gerechtigkeit unter den Beschäftigten erzielt werden – freilich ohne Ungerechtigkeiten infrage zu stellen, die möglicherweise in die Regeln selbst eingeschrieben sind, oder Ziele wie Entgeltgerechtigkeit im Branchenvergleich oder eine veränderte Lohnquote zu verfolgen.

Zwar kann es in Einzelfällen auch zu Konflikten und Aushandlungsprozessen kommen, aber im vollen Sinne von »Bargaining« zu sprechen,

ist gerade bei der Arbeitsweise dieses Personalratstyps nicht angemessen. Primär geht es hier weder um *integrative bargaining* noch um *distributive bargaining* (Walton/McKersie 1965), denn die Richtschnur des Handelns ist Regelkonformität. Allenfalls gibt es eine Art »Bargaining« um die Auslegung der Regeln.

Allerdings kann die Deutung einer Situation bzw. einer Regel auch bei diesem Personalratstypus im Beschäftigteninteresse gefärbt sein – ohne dass dies den Akteuren immer bewusst sein muss –, weshalb die Bedeutung von Regelkonformität in Einzelfällen zwischen Arbeitgeber und Personalrat durchaus umstritten sein und eine Einigung gelegentlich schwerfallen kann.

Konflikte sind somit auch bei diesem Typ nicht ausgeschlossen, allerdings geht es dabei primär gerade nicht um Interessenkonflikte, sondern um Konflikte bei der Befolgung oder Deutung von Regeln – oder zumindest um Divergenzen, die als Konflikte um die Regelbefolgung verstanden bzw. »geframt« werden. Auszutragende Interessenkonflikte werden durch zu klärende Deutungsunterschiede ersetzt – in der Regel durch Argumente, im Zweifelsfall aber auch durch ein Einigungsstellenverfahren.

Der Personalrat als »regelorientierte Kontrollinstanz« ist nicht mit einer »ausgleichenden Interessenvertretung« (Greifenstein/Kißler 2002, S. 41) gleichzusetzen. Intentional geht es ihm nicht primär um Ausgleichshandeln, sondern um die korrekte Durchsetzung der Regeln, auch wenn ein Rekurs auf gültige Gesetze und Tarifverträge – deren Funktion ja unter anderem darin besteht, weitere Konflikte durch einmal vereinbarte Regeln zu vermeiden – oft ausgleichend wirkt.

Typ 3 verlässt sich somit primär auf institutionelle Machtressourcen – auf die selbstverständlich auch die anderen Personalratstypen angewiesen sind. Diese Machtressourcen besitzen hohe Legitimität und bleiben in der Regel trotz wiederkehrender Modifikationen einigermaßen stabil, schränken jedoch die Handlungsmöglichkeiten von Personalräten erheblich ein, wenn diese sich sehr stark daran orientieren.

Die über die Gewerkschaft vermittelten organisationalen Machtressourcen sind bei diesem Typus allerdings insofern von Relevanz, als Schulungen das benötigte Rechtswissen vermitteln können. Da das Interesse an gesellschafts- und gewerkschaftspolitischen Themen aber bei Personalräten dieses Typus eher gering ist, erscheinen ihnen Gewerkschaftsschulungen oftmals durch die Angebote von Rechtsberaterinnen und -beratern ersetzbar. Somit kann Typ 3 mit und ohne Gewerkschaftsbezug vorkommen,

aber gegenüber gewerkschaftlichen und politischen Zielen halten Personalratsmitglieder zumindest in ihrer Rolle als Personalrätinnen und -räte Distanz.

Eine lineare Zuordnung zur Größe der Kommunalverwaltungen ist bei diesem Typus nicht zu erkennen (siehe Tabelle 34).

Tabelle 34: Selbstverständnis von Personalräten als regelorientierte Kontrollinstanz nach Verwaltungsgröße

Beschäftigtenzahl	1–100	101–200	201–500	501–1000	> 1000
»Der Personalrat sorgt immer für die Einhaltung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen, egal, wem das nützt« – trifft voll zu ^{a)}	11 %	8 %	18 %	18 %	18 %
»Der Personalrat sorgt immer für die Einhaltung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen, egal, wem das nützt« – trifft eher zu ^{b)}	31 %	35 %	27 %	26 %	25 %

Anmerkungen: a) n = 82; b) n = 157

Quelle: eigene Erhebung

Auch bei starker Regelorientierung sind Interessendivergenzen gleichwohl nicht verschwunden. Nicht alle Situationen und Entscheidungen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betreffen, sind bereits gesetzlich, tariflich oder durch Dienstvereinbarungen geregelt und trotz Gültigkeit wird nicht jede Regel von allen Beschäftigten akzeptiert, weshalb auch bei diesem Personalratstypus Spannungen zwischen Regelkonformität und Interessenorientierung auftreten können.

Typ 3 hat jedoch durchaus Chancen auf hohe Stabilität (Wandlungsmuster 1: gradueller Wandel), auch wenn es nicht immer gelingt, alle Streitfragen durch Regelbefolgung auszuräumen. Größere Spannungen zwischen Regelbefolgung und Interessenvertretung können vor allem dann auftreten, wenn einerseits Entscheidungen vergleichsweise wenig vorgeprägt sind und Spielräume bestehen – wie etwa bei der Entscheidung über die Einführung der Leistungsorientierten Bezahlung –, andererseits die Interessen von Beschäftigten deutlich beeinträchtigt werden, etwa bei Privatisierung,

Ausgründung oder Personalabbau. Dann können die Wandlungsmuster »interner Konflikt« (Muster 2) oder »Erosion« (Muster 3) wirksam werden.

Mögliche Nachfolgetypen sind dann die »anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht« (Typ 1), aber auch der »parlamentarisierte Personalrat« (Typ 4), wenn der Personalrat seine Homogenität durch Spannungen im Gremium, in der Belegschaft und bei der Personalratswahl verliert, also gewissermaßen im Wandlungsprozess stecken bleibt. Allerdings kann es auch vorkommen, dass sich ein Personalrat vom Typ 3 infolge von Interessendivergenzen ohne manifeste Konflikte in Richtung von Typ 1 entwickelt, was dann angesichts des letztlich starken Wandels kein »gradueller Wandel« mehr ist.

10.1.4 Der parlamentarisierte Personalrat (Typ 4)

Charakteristisch für den vierten Personalratstyp ist keine spezifische und insgesamt relativ einheitliche, wenngleich zwischen den Typen variierende Orientierung und Arbeitsweise, wie wir sie für die Typen 1–3 beschrieben haben. Typisch für den »parlamentarisierten Personalrat« sind vielmehr mehrere Orientierungen und Vorstellungen von Personalratsarbeit, die sich voneinander unterscheiden und innerhalb des Gremiums untereinander in Konkurrenz stehen.

Eine solche Konstellation findet sich in der Regel bei Personalräten, denen ein eindeutig dominantes Zentrum fehlt, insbesondere wenn bei Personalratswahlen verschiedene Listen kandidieren und gewählt werden und sich in der Folge mehr oder weniger deutlich voneinander abgegrenzte Fraktionen bilden, sozusagen eine »Parlamentarisierung« (Däubler/Kittner 2020, S. 511 mit Blick auf Betriebsräte) der Personalratsarbeit stattfindet. In einem parlamentarisierten Personalrat sind die Chancen erschwert, eine gemeinsame Orientierung zu erarbeiten, erfolgreiche Teambildung zu betreiben sowie eine gemeinsame Arbeitsweise und ein geschlossenes Auftreten gegenüber der Dienststelle zu entwickeln.

Wird Parlamentarisierung zum Dauerzustand, kann dies im günstigsten Fall dazu führen, dass die Personalratsmitglieder verschiedener Listen in einen fruchtbaren Wettbewerb um gute Interessenvertretungsarbeit treten (»Konkurrenz belebt das Geschäft«). Selbstverständlich verlangt eine solche Kooperation den Beteiligten einiges an Kompromissbereitschaft ab, die nicht immer gelingst, da die Orientierung an unterschiedlichen gewerkschaftlichen

oder sonstigen Vorstellungen eine Verständigung auf gemeinsame Ziele erschwert und Konkurrenz zu Anerkennungsverletzungen führen kann.

Es kann zwar gute Gründe geben, konkurrierenden Listen oder anderen Gewerkschaften im Interesse einer guten Interessenvertretungspolitik – jeweils im eigenen Sinne verstanden – möglichst wenig Einfluss zuzugestehen. Sind die Fraktionen zahlreich, wie es gelegentlich – wiederum primär in größeren Verwaltungen – vorkommt (Tabelle 35 zeigt ein Beispiel), sind eine wechselseitige Demontage sozialer Anerkennung sowie Abgrenzung und konkurrierende Bündnisse zwischen den Fraktionen auch dann kaum zu vermeiden, wenn man sich im Interesse der Sache und der alltäglichen Zusammenarbeit darum bemüht, kollegial miteinander umzugehen.

Tabelle 35: Beispiel eines »parlamentarisierten Personalrats« (Anzahl der Personalratsmitglieder)

Listen und Mandate	Beamtinnen und Beamte	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	Freigestellte
ver.di (zwei Listen)	0	3	1 (Vorsitz)
Komba (zwei Listen)	2	1	2 (inkl. Stellvertreter/in)
GEW	0	2	1
Freie Liste 1 (Stimmführer)	0	3	0
Freie Liste 2 (Feuerwehr)	1	0	0
Freie Liste 3 (zwei Listen)	1	2	0
Summe			
6 Fraktionen, 9 Listen	4	11	4

Quelle: eigene qualitative Erhebung

Schlimmstenfalls etabliert sich ein Dauerkonflikt, der die Anerkennung des Personalrats durch den Arbeitgeber, aber auch durch die Beschäftigten auf längere Sicht beschädigt.

Nicht unerwähnt soll bleiben, dass es parlamentarisierte Personalräte auch ohne die Beteiligung gewerkschaftlicher Listen gibt. Sowohl Bereichs- und Berufsinteressen – manchmal auch nur eine daran anschließende Gruppen- oder Cliquenbildung – als auch in der Belegschaft kontrovers be-

wertete Ereignisse können dazu führen, dass sich ohne die Beteiligung von Gewerkschaften eine oder mehrere freie Listen konstituieren, zur Personalratswahl antreten und anschließend im Gremium vertreten sind.

Es kommt zwar auch in nicht fraktionierten Personalräten vor, dass nach den Wahlen ein Teil der Personalratsmitglieder gewerkschaftlich organisiert ist und ein anderer nicht, doch solche Fälle stehen der Teambildung meist nicht entgegen. Bei mehreren Listen hingegen entsteht eine komplexe Situation, in der sich gewerkschaftliche Zusammengehörigkeit, mikropolitische Interessenlagen – basierend etwa auf Bereichszugehörigkeit –, persönlichen Vorlieben und Vorbehalten überlagern können. Ein Personalratsmitglied berichtet:

»Also ich habe tatsächlich in meiner jugendlichen Naivität am Anfang auch gedacht: ›Okay, es gibt zwei Lager.‹ Das eine Lager habe ich tatsächlich verortet im Bereich DGB-Gewerkschaften und Freie Liste 1 und das zweite Lager: wir als Komba und die Freie Liste 2 [...]. Ich habe aber feststellen müssen, dass es deutlich komplizierter ist. [...] Okay, die freien Listen sind nicht zwingend immer pro Arbeitgeber und die Gewerkschaften sind nicht zwingend pro Arbeitnehmer. [...] das sind schon Ansichten, die da teilweise auch in den Personalrat getragen werden, die gehören eigentlich nicht in die Arbeitnehmervertretung, also schon sehr auch auf die etwas neoliberale Schiene teilweise und soziale Kälte gerichtet. [...] Meine Erfahrung ist wirklich, dass sich das von Thema und von Person zu Person unterscheidet. [...] in dem einen Zeitraum scheint es so, als wäre eine grenzenlose Harmonie zwischen allen im Personalrat, im nächsten Moment ist es dann wieder so, dass man sich denkt: ›Oh Gott, wieso gibt es jetzt Zerwürfnisse?‹« (Stellv. PRV TH 1.1)

In gewisser Weise könnte man hier auch von einem »desintegrierten Personalrat« sprechen. In anderen, meist weniger ausgeprägt fraktionierten und parlamentarisierten Personalräten funktioniert die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Listen allerdings oft besser.

Naturgemäß kommen mehrere Listen bei Personalratswahlen mit höherer Wahrscheinlichkeit in größeren Kommunalverwaltungen vor. Sofern es sich dabei (auch) um gewerkschaftlich gebundene Listen handelt, wird gewöhnlich gewerkschaftlich vermittelte organisationale Macht genutzt. Mitunter bemühen sich die Gewerkschaften besonders um Personalräte dieser Art, weil es dabei um zwischengewerkschaftliche Konkurrenz geht und sie einen Einflussverlust der eigenen Liste verhindern wollen.

Die institutionellen Machtressourcen, insbesondere das Personalvertretungsrecht, Tarifverträge und Arbeitsschutzbestimmungen, spielen bei Typ 4 eine wichtige Rolle – wie bei allen mehr oder weniger vertretungswirksamen Personalratstypen. Die hohe Verrechtlichung kann dazu beitragen, dass sich verschiedene Listen in der alltäglichen Personalratsarbeit auf eine gemeinsame Praxis verständigen können. Zwischen den Listen können allerdings auch Unterschiede im Hinblick auf die Nutzung verschiedener Machtressourcen bestehen. Relevant ist trotz oder gerade wegen der Fraktionierung, welche Liste den Personalratsvorsitz stellt.

Die Zusammenarbeit im Gremium und die Folgen für die Wirksamkeit der Interessenvertretung können in einer solchen fraktionierten Konsultation durchaus variieren. In manchen Fällen ist die Parlamentarisierung nur ein Übergangszustand, der zustande kam, weil ein Personalrat etwa der Typen 1–3 oder dessen Vorsitzender bzw. Vorsitzende an Rückhalt in der Belegschaft oder im Gremium verloren hat und sich statt eines »graduellen Wandels« (Wandlungsmuster 1) ein konflikthafter Wandel, möglicherweise ein Generationswechsel ereignet (Wandlungsmuster 2: »interner Konflikt«). Nach einer gewissen Zeit kann dann eine Restabilisierung oder ein »Neuanfang« (Wandlungsmuster 6) stattfinden.

Für den Fall, dass sich ein parlamentarisierte Personalrat in internen Dauerkonflikten verstrickt, ist »Erosion« (Wandlungsmuster 3) eine wahrscheinliche Folge. Sofern nicht alle Listen gleichermaßen an Anerkennung verloren haben, kann es einer Liste gelingen, eine Art »Neuanfang« (Wandlungsmuster 6) anzustoßen. Dann könnte Parlamentarisierung letztlich als eine Variante des »internen Konflikts« verstanden werden. Parlamentarisierung kann somit beides sein, entweder ein eigener Personalratstypus oder auch die Variante eines Wandlungsmusters – was eher zutrifft, hängt von der zeitlichen Dauer ab, aber in gewisser Weise auch von der Perspektive des Beobachters bzw. der Beobachterin.

Ist anzunehmen, dass sich am Zustand der Parlamentarisierung in absehbarer Zeit nichts ändern wird, sollte dies die beteiligten Listen dazu bringen, mit Heterogenität kooperativ umgehen zu lernen, woraus sich eine besondere Variante des »graduellen Wandels« ergeben kann. Besteht hingegen die Chance, den Zustand zu überwinden und beispielsweise zu den Personalratstypen 1 oder 2 überzugehen, kann dies ein durchaus erstrebenswertes Ziel für eine Liste sein, sodass diese bewusst weiter auf das Wandlungsmuster »interner Konflikt« setzt.

10.1.5 Der Vermittler und Kümmerer (Typ 5)

Personalräte sind einerseits Teil der Verwaltung, andererseits obliegt ihnen die Vertretung der Interessen der Beamten und Beamtinnen sowie der Tarifbeschäftigten. Mit diesem Spannungsverhältnis kann unterschiedlich umgegangen werden. Bei diesem Typus, den wir »Vermittler und Kümmerer« nennen, rückt das Selbstverständnis, Teil der Verwaltung zu sein, ins Zentrum der Orientierung, ohne sich deshalb gegen die Beschäftigten stellen zu wollen.

Auch wenn sich die Beziehung zwischen Dienststelle und Belegschaft in einer Kommune nicht mit dem Lohnverhältnis in privatwirtschaftlichen Unternehmen gleichsetzen lässt, gibt es durchaus Interessenunterschiede zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Diese können auch zu Konflikten führen, doch viele Personalräte und Beschäftigte deuten Vorkommnisse und Konflikte nicht in einem Rahmen, in dem sich betrieblich vornehmlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen gegenüberstehen.

Grundlegende Arbeitsbedingungen, insbesondere Entgelt und Wochenarbeitszeit, werden nicht in den einzelnen Kommunalverwaltungen, sondern auf sektoraler Ebene verhandelt und tarifvertraglich geregelt. Solange gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen in der eigenen Kommunalverwaltung ohne größere Konflikte und eigenständiges Mitwirken des Personalrats zumindest weitgehend umgesetzt werden (Tarifautomatik), können auch verbleibende Probleme – etwa geringe finanzielle Spielräume und Personalmangel verbunden mit steigenden Leistungsanforderungen und Belastungen – in einem gewissen Maß als extern bzw. »von oben« induziert und gemeinsames Problem beider Betriebsparteien betrachtet werden.

Treten Konflikte vor Ort auf, etwa zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten, können diese als persönliches Fehlverhalten Einzelner oder generell als »normale menschliche Schwäche« gedeutet werden und müssen nicht mit einem grundsätzlichen Interessengegensatz zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite in Verbindung gebracht werden. Während sich in Produktionshallen üblicherweise ein »them and us«-Verständnis etabliert, entspricht eine solche dichotome Perspektive kaum den Arbeitserfahrungen der Beschäftigten in einer hierarchischen Kommunalverwaltung, zumindest abgesehen von den ehemaligen Arbeiterbereichen.

Die meisten Personalräte – egal welchem Typ sie angehören – übernehmen die Aufgabe, bei Konflikten zwischen Beschäftigten und Vorgesetzten

oder bei Konflikten unter Kolleginnen und Kollegen zu vermitteln. Die Besonderheit des »Vermittlers und Kümmerers« besteht darin, dass diese Aufgabe meist implizit im Auftrag oder zumindest im Sinne der Dienststelle oder des Personalamts erfolgt – mitunter auch, um Defizite von Personalabteilung und Führungskultur zu kompensieren.

Damit bewegt sich Typ 5 nahe an einer besonderen Funktion des Personalmanagements. Personalräte dieses Typs können durchaus engagiert sein, Verstöße von Vorgesetzten oder Beschäftigten gegen gesetzliche Regeln registrieren und Korrekturen anmahnen. Doch diese Aktivitäten sind nicht oder allenfalls schwach mit der Intention verbunden, (materielle) Verbesserungen für die Beschäftigten zu erreichen oder die Regeln nötigenfalls auch gegenüber der Dienststellenleitung durchzusetzen.

Vielmehr geht es darum, im Interesse der Dienststelle und der Beschäftigten zu einem besseren Betriebsklima beizutragen. Fehler insbesondere der Personalführung sollen vermieden oder kompensiert werden; Konflikte sollen ausgeglichen oder vorbeugend verhindert werden – etwa indem man für die Dienststellenleitung zum »Ohr an der Belegschaft« wird, um Fehlentwicklungen und Akzeptanzprobleme frühzeitig wahrzunehmen und Spannungen vorzubeugen.

Darüber hinaus übernehmen Personalräte dieses Typs manchmal die Funktion, kollegiale Begegnungen wie Weihnachtsfeiern etc. zu organisieren und sich für die betriebliche Sozialintegration einzusetzen, beispielsweise durch Mitwirkung bei Dienstjubiläen etc. – Aufgaben, an denen auch andere Personalratstypen gelegentlich mitwirken, gegen die sich manche Personalräte aber erklärtermaßen sperren:

»Das Betriebsklima ist nicht Aufgabe des Personalrates, sondern der Dienststelle. Gerne werden diese Dinge abgeschoben.« (Antwort auf offene Frage im Online-Survey)

Oder drastischer:

»Man muss aufpassen, dass man nicht zum Mülleimer der Firma wird.« (Antwort auf offene Frage im Online-Survey)

Der »Vermittler und Kümmerer« betrachtet die Verwaltung als nach Hierarchiestufen und Tätigkeitsfeldern differenziert und nicht zuletzt als eine Ansammlung verschiedener Persönlichkeiten, innerhalb derer eine Fülle

von persönlichen und mikropolitischen Konfliktmöglichkeiten zwischen Einzelnen oder Gruppen besteht, zwischen denen es im gemeinsamen Interesse zu vermitteln gilt. Auch Konflikte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite kommen in dieser Perspektive mitunter vor, doch wird diesen keine besonders hervorgehobene Bedeutung zugeschrieben.

Dabei herrscht oft eine ausgeprägt pluralistische Sicht auf die Beziehungen in der Kommunalverwaltung vor – eine Konstellation, in der man Personalräte als Spezialistinnen und Spezialisten für sozialen und menschlichen Ausgleich durchaus gebrauchen kann. Da sich die Mehrheit aller Personalräte ebenso um Zusammenhalt und Betriebsklima bemüht (s.o. Abbildung 12), muss hier auf den Versuch einer quantitativen Bestimmung des Vorkommens dieses Typs verzichtet werden.

Obwohl sich der »Vermittler und Kümmerer« implizit auf institutionelle Machtressourcen stützt, da das Personalvertretungsrecht seine Existenz und Handlungsfähigkeit sichert, spielt die soziale Anerkennung, die ihm unmittelbar vom Arbeitgeber erteilt wird und die als geliehene Macht verstanden werden kann, bei diesem Typ eine wichtige Rolle. Auch wenn die Kooperation mit dem Arbeitgeber dem Personalrat die Möglichkeit einer gewissen informellen Einflussnahme eröffnet, impliziert diese geliehene Macht zwar Durchsetzungskraft gegenüber Beschäftigten und einzelnen Vorgesetzten, nicht aber gegenüber dem Arbeitgeber.

Personalräte vom Typ 5 können sowohl bei den Beschäftigten als auch der Dienststellenleitung akzeptiert und angesehen sein, da sie sich gewissermaßen im Bereich konsensfähiger Aspekte der Personalführung nützlich machen. Deshalb können sie sich durchaus auch über einen längeren Zeitraum hinweg stabil reproduzieren.

Sofern einzelne Gewerkschaftsmitglieder in der Belegschaft oder im Personalrat Vorstellungen von einer Personalratsarbeit entwickeln, die sich stärker als Interessenvertretung der Beschäftigten versteht, können sie damit kaum an die Erwartungen der Beschäftigten anknüpfen – zumindest solange keine Interessendivergenzen manifest werden, wie es etwa bei Privatisierungen der Fall sein kann. Treten deutliche Interessendivergenzen zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten auf, kann entweder ein »interner Konflikt« auftreten (Wandlungsmuster 2) oder der Personalrat verliert – sofern er sich nicht darum kümmert – allmählich an Anerkennung und Unterstützung (Wandlungsmuster 3: »Erosion«).

10.1.6 Der ignorierte Personalrat (Typ 6)

Da die Einrichtung von Personalräten personalvertretungsrechtlich vorgesehen ist, erwartet wird und weitgehend gesichert ist, es dazu in der öffentlichen Verwaltung also gewöhnlich keines besonderen Engagements von Beschäftigten bedarf, bestehen in den allermeisten Kommunen Personalräte. Auch wenn es Kommunen ohne Personalrat gibt, etwa weil sich niemand zur Wahl stellt, sind Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten über die Einführung einer Beschäftigtenvertretung, wie wir sie aus privatwirtschaftlichen Betrieben kennen, für Personalräte unwahrscheinlich. Bislang sind uns solche Vorgänge nicht begegnet und uns sind auch keine Belege dafür bekannt.

Das größere Risiko besteht unter diesen Voraussetzungen darin, dass es zwar einen Personalrat gibt, es diesem jedoch an ambitionierten Mitgliedern mangelt, von gewerkschaftlich engagierten Personalratsmitgliedern ganz zu schweigen. Gerade in kleineren Kommunalverwaltungen und damit in Personalräten mit wenigen Mitgliedern kann es vorkommen, dass ein klares Aufgabenverständnis nicht vorhanden ist. Personalräten vom Typ 6 fehlt es weitgehend an Zielen, die klar an der Vertretung von Beschäftigteninteressen orientiert sind. Auch Kompetenzen zur Kontrolle des Arbeitgeberhandelns anhand rechtlicher oder tarifvertraglicher Regeln sind wenig ausgeprägt, sodass auch die Funktion der regelorientierten Kontrollinstanz nicht wirksam erfüllt wird.

Diesen Typ nennen wir in Anlehnung an Kotthoff (1994, S. 133 ff.), der von einem »isolierten Betriebsrat« spricht, den »ignorierten Personalrat«, um nicht alle Kotthoff'schen Konnotationen übernehmen zu müssen. Personalräte dieses Typs genießen sowohl bei der Dienststelle als auch bei den Beschäftigten wenig Anerkennung. Dabei ist eine gewisse Beliebtheit mancher Personalratsmitglieder als Person, als »gute Kollegin« oder »guter Kollege« nicht ausgeschlossen, schließlich müssen auch sie einen Grund bieten, um gewählt zu werden.

Als Interessenvertretung oder Kontrollinstanz spielen sie jedoch keine relevante Rolle. Sie mögen als Personen anerkannt sein, aber nicht oder allenfalls marginal in ihrer Funktion als Personalrat, da sie an einer vertretungswirksamen Arbeit nicht interessiert oder damit überfordert sind.

Die Häufigkeit dieses Typs, von dessen Existenz wir primär aus Berichten von Personalräten anderer Verwaltungen wissen, kann seinem Charak-

ter geschuldet eigentlich nur unterschätzt werden, denn die Bereitschaft zur Beteiligung an Erhebungen dürfte ebenfalls gering sein. In unserer Online-Erhebung gibt nur ein Prozent der Personalräte an, sowohl bei den Beschäftigten als auch bei der Dienststellenleitung eher wenig oder »wenig anerkannt« zu sein (siehe Tabelle 36).

Tabelle 36: Anerkennung des Personalrats bei Beschäftigten und Dienststellenleitung

»Wie anerkannt ist der Personalrat bei der Dienststellenleitung?« »Wie anerkannt ist der Personalrat bei den Beschäftigten?«	»Wie anerkannt ist der Personalrat bei der Dienststellenleitung?«		
	1 (hoch anerkannt) und 2	3	4 und 5 (wenig anerkannt)
1 (hoch anerkannt) und 2	44 %	14 %	10 %
3	11 %	14 %	6 %
4 und 5 (wenig anerkannt)	0,4 %	1 %	1 %

Anmerkungen: n = 522; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung

Da eine Selbsteinschätzung als eher wenig oder »wenig anerkannt« schwerfällt, werden sich auch unter denen, die einen mittleren Wert angeben, weitere Fälle geringer Anerkennung finden, sodass der Anteil wenig anerkannter Personalräte höher liegen dürfte. Hätten wir kleine Kommunen unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit einbezogen, wäre dieser Anteil möglicherweise noch etwas größer ausfallen.

Allerdings ist geringe Anerkennung nicht in jedem Fall mit dem Typus des »ignorierten Personalrats« gleichzusetzen, denn Anerkennung kann beispielsweise auch infolge von Konflikten entzogen werden – dann wäre das Engagement von Personalräten die Ursache für ihre fehlende Anerkennung. Da Personalräte jedoch über Mitbestimmungsrechte verfügen, wird geringe Anerkennung sowohl bei der Dienststellenleitung als auch bei den Beschäftigten öfter auch eine Folge von geringem Engagement sein.

Charakteristisch für Typ 6 ist der Verzicht auf eine kontinuierliche oder konsequente Nutzung von Machtressourcen. Mitunter werden auch Freistellungen nicht wahrgenommen; allerdings sind die rechtlichen Vo-

raussetzungen für Freistellungen oft auch gar nicht gegeben. Das Personalvertretungsrecht bleibt insofern relativ folgenlos, als keine Bereitschaft besteht, sich auch im Dissens darauf zu berufen und dabei Konflikte in Kauf zu nehmen.

Eine solche Personalratskonstellation ist nicht leicht zu verändern. Sehen wir von dem Fall ab, dass sich keine Kandidatinnen und Kandidaten für eine Personalratswahl finden, kommt als Wandlungsmuster in der Regel nur ein »Neuanfang« infrage (Wandlungsmuster 6), denn nur wenn ein deutliches Signal der Veränderung an die Beschäftigten und die Dienststelle ausgesandt wird, wird dem Personalrat entgegen der eingeübten Praxis (wieder) Beachtung geschenkt.

Bisweilen sind es Beschäftigte mit Erfahrung in der Personal- oder Betriebsarbeit aus anderen Kontexten, die einen solchen »Neuanfang« einfordern. Aber auch zugespitzte Konfliktkonstellationen wie Privatisierung, starke Arbeitsbelastung etc., die besondere Schutzbedürfnisse nach sich ziehen, kommen als Anstoß infrage, um die Personalratsarbeit inhaltlich und meist auch personell auf eine neue Grundlage zu stellen.

10.2 Wandlungsmuster

Personalräte sind nicht nur verschieden, sondern auch Veränderungen unterworfen, und zwar auf verschiedene Weise. Änderungen können extern oder intern induziert sein sowie graduell oder in Brüchen verlaufen. Dabei sind die Personalräte den Wandlungsprozessen nicht einfach ausgeliefert, sondern können versuchen, diese zu gestalten. Tabelle 37 skizziert die verschiedenen Wandlungsmuster.

10.2.1 Gradueller Wandel (Wandlungsmuster 1)

Ein allmählicher inhaltlicher Wandel der Personalratsarbeit ist bei funktionierenden Personalräten oft vonseiten der Personalratsmitglieder (zumindest mehrheitlich) und vonseiten des bzw. der Vorsitzenden intendiert und wird auch praktiziert. In diesem Fall findet ein eher kontinuierlicher personeller Wechsel statt, der bisweilen von einem systematischen Nachfolge-Management begleitet wird. Im Anschluss an Streeck und Thelen (2005, S. 22 ff.), deren Darlegung zu Wandlungsprozessen als Anregung dienlich